

Ю. А. Хамова,

аспирантка

Воронежского государственного университета

ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕГО РЫНКА ТУРИСТСКИХ УСЛУГ В ЕВРОПЕЙСКОМ СООБЩЕСТВЕ

В российской науке европейского права тема свободного движения услуг в Европейском Сообществе (далее — ЕС) в настоящее время является недостаточно изученной. В основном, свободе движения услуг посвящены статьи учебных изданий¹ по европейскому праву, многие из которых устарели. Следует отметить, что право ЕС развивается стремительно и порой даже европейские исследователи не успевают анализировать часто совершенствующееся законодательство ЕС.

В рамках настоящей работы представляется интересным остановиться на столь малоизученной теме, как правовое регулирование туристских услуг в Европейском Сообществе.

Туризм (туристская деятельность) рассматривается в ЕС как разновидность услуг. Это, как отмечает Б. Н. Топорнин, вытекает из документов Европейской Комиссии². Статья 50 Договора о ЕС к услугам относит: деятельность промышленного характера, торгового, деятельность ремесленников, деятельность лиц свободных профессий.

Характеристики туризма как вида экономической деятельности делают его чрезвычайно чувствительным к полной и надлежащей имплементации требований, положений о едином рынке в ЕС³.

Идея создания единого внутреннего рынка была заложена еще в Римском Договоре о создании ЕЭС (ст. 2—4). Основой единого внутреннего рынка явилось образование таможенного союза в 1968 г.⁴ Суть единого внутреннего рынка заключается в беспрепятственном и свободном перемещении субъектов и результатов хозяйственной деятельнос-

¹ См., напр.: Топорнин Б. Н. Европейское право: Учеб. М.: Юристъ, 1999; Право Европейского Союза: Учеб. для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. М.: Юристъ, 2002; Введение в право Европейского Союза: Учеб. пособие / Под ред. С. Ю. Кашкина. М.: Эксмо, 2005.

² См.: Топорнин Б. Н. Европейское право: Учеб. М.: Юристъ, 1999. С. 76.

³ См.: COM(97) 332 final. Report from the Commission on Community measures affecting tourism (1995/96).

⁴ В 1968 г. была образована единая таможенная территория Сообщества, введен единый таможенный тариф. Таможенный союз является одной из основ Европейских Сообществ (ст. 23 Договора о ЕС).

ти⁵, т.е. в осуществлении свободы движения товаров, лиц, услуг и капитала по всей территории Сообщества.

Единый рынок туристских услуг осуществляется через свободу учреждения хозяйственных субъектов и наделение их правом оказывать услуги в любом государстве — члене Сообщества. Эти свободы, гарантируемые Договором о ЕС, немаловажны для туристской деятельности и являются «фундаментом» единого внутреннего рынка Сообщества. С другой стороны, такое общее внутреннее пространство предполагает и свободное движение физических лиц: получателей туристских услуг (туристов) и работников сферы туризма.

Содержание свободы учреждения (свободы передвижения юридических лиц) изложено в ст. 43 Договора о ЕС. Статьи 45, 46 Договора о ЕС устанавливают ограничения свободы учреждения — это деятельность, связанная с выполнением официальных обязанностей, и ограничения по мотивам общественной безопасности, общественного порядка и здравоохранения.

Статья 49 Договора о ЕС устанавливает запрет любых ограничений на территории Сообщества в отношении предоставления свободы передвижения лиц, учрежденных в государстве-члене, отличного от того, где учреждено лицо, которому услуги предназначаются.

Право граждан одного государства — члена ЕС на учреждение фирмы туристского профиля и на работу в такой фирме в другом государстве-члене является одним из начал Европейского Сообщества. Такое право предоставляет возможность вести профессиональную практику, учредить и руководить фирмой в другом государстве — члене ЕС на условиях, предусмотренных национальным законодательством для граждан данного государства. Граждане других государств — членов ЕС имеют равные права с гражданами принимающего государства-члена, в их отношении не устанавливаются специальные правила. Двумя решениями Суда ЕС (по делу Рейнерса и Ван Бинсбергена, оба 1974 г.) установлено прямое применение положений Договора о ЕС, касающихся свободы учреждения и свободы предоставления услуг⁶. Согласно этим решениям каждый гражданин государства — члена ЕС имеет право, гарантированное Договором о ЕС, на учреждение и ведение индивидуальной деятельности в любом государстве-члене на тех же условиях, что и граждане принимающего государства-члена. Каждый гражданин государства — члена ЕС может защищать свои права в национальных судах, где коммунитарное право будет иметь преимущественную силу перед национальным.

В решении по делу С-55/94⁷ Суд Европейских Сообществ разграничил свободу оказания услуг и свободу учреждения и установил, что

⁵ См. подробнее: Введение в право Европейского Союза: Учеб. пособие / Под ред. С. Ю. Кашкина. С. 307.

⁶ Case 2—74, European Court Report, 1974, p. 00631; Case 33—74, European Court Report, 1974, p. 01299.

⁷ European Court Reports, 1995, p. I-04165.

«положения о свободе передвижения услуг применяются в ситуации, когда лицо переместилось из одного государства-члена в другое не с целью учреждения, а с целью осуществления своей деятельности на временной основе». Таким образом, критерием разграничения свободы учреждения и свободы перемещения услуг является их осуществление на временной основе.

Что касается регулирования рынка туристских услуг «вторичным» правом ЕС, то институтами Сообщества был одобрен ряд директив, касающихся свободы учреждения и свободы предоставления услуг. Как было подчеркнуто в приложении к 23-му ежегодному докладу Европейской Комиссии о применении права Сообществ⁸, различия в национальных правилах доступа к туристским профессиям создавали препятствия для осуществления свободы учреждения и предоставления услуг. Существование таких препятствий и послужило толчком к принятию мер по гармонизации. Проведенное в 2002 г. Еврокомиссией исследование выявило 91 препятствие, с которыми сталкивались поставщики услуг, оказывая услуги в другом государстве — члене ЕС: например, затруднительный порядок получения разрешений, чрезмерный бюрократизм и юридическая неопределенность. Иллюстрацией такой ситуации является известное дело латвийской компании Laval⁹, которой закрыли доступ на шведский рынок¹⁰.

Обеспечение реализации свободы передвижения услуг и свободы учреждения осуществляется посредством гармонизации права государств — членов Сообщества, которая идет по трем основным направлениям: положения относительно оказания услуг; положения относительно признания квалификаций; положения корпоративного права.

В своем выступлении в апреле 2005 г. Хосе Мануэль Баррозо отметил, что в осуществление концепта «Европа возможностей» Еврокомиссия сосредоточилась на трех основных действиях, первым из которых является улучшение работы общего рынка путем, в частности, заполнения рынка услуг с помощью Директивы об услугах¹¹.

Директива Европейского Парламента и Совета 2006/123/ЕС об услугах на внутреннем рынке¹² была принята 12 декабря 2006 г. и вступила в действие 28 декабря 2006 г., через день после дня официального опубликования.

Проект Директивы был подготовлен еще в 2004 г. под руководством Фрица Болкенштейна, главы Директората по внутреннему рынку Европейской Комиссии предыдущего состава¹³. Этот проект подвергся

⁸ SEC(2006)999.

⁹ Case C-341/05.

¹⁰ См. подробнее: <http://www.byggnads.se>

¹¹ <http://europa.eu.int>

¹² OJ 2006 L 376.

¹³ В СМИ Сервисную Директиву часто называют «Директивой Болкенштейна», а иногда и «Директивой Франкенштейна» (<http://www.pctvl.lv>).

острой критике и вызвал волну протеста по всей Европе. Рассмотрение Сервисной Директивы вызвало острый политический резонанс¹⁴. 21 марта 2005 г. в Брюсселе прошла акция протеста, объединившая более ста тысяч человек — представителей профсоюзных движений Франции, Германии, Нидерландов, Дании, Бельгии, Италии¹⁵. Особым камнем преткновения стал «принцип страны происхождения», который заключается в том, что на компанию, предоставляющую услуги в другом государстве-члене, распространяется законодательство государства происхождения. Самой большой опасностью «принципа страны происхождения» представлялся тот факт, что надзор за соблюдением трудового законодательства возлагался на органы государства-происхождения¹⁶. Впоследствии этот принцип был исключен из Директивы и заменен «принципом свободы оказания услуг» (ст. 16 Директивы).

Кроме того, критики проекта Болкенштейна относили к его недостаткам слишком широкую сферу действия и тот факт, что трудовое законодательство и коллективные договоры могли рассматриваться как препятствие на рынке услуг. Представители как бизнеса, так и правовой науки разделились на два лагеря: «либеральный», выступающий за первоначальный вариант Директивы, и «социальный», сторонники которого требовали, чтобы «европейское законодательство не вмешивалось в права стран-членов, чтобы не подорвать их социальную политику»¹⁷. Потребовались длительные дискуссии для того, чтобы внести в проект поправки и в итоге прийти к соглашению.

Спустя два года Директива об услугах на общем рынке все-таки была принята, открыв дорогу к свободному учреждению лиц, оказывающих услуги, и к свободному оказанию услуг на территории ЕС.

В сферу действия Директивы 2006/123/ЕС об услугах на внутреннем рынке входят и туристские услуги. Согласно ст. 5 Директивы государства-члены должны упростить административные формальности и процедуры, применяемые по отношению к доступу к сфере оказания услуг (в том числе и в сфере туризма). Все необходимые формальности и процедуры в соответствии со ст. 6 Директивы должны совершаться в единых контактных пунктах, кроме того, предоставляется возможность проведения операций по учреждению поставщика туристских услуг электронным путем (ст. 8).

Свободе учреждения поставщиков туристских услуг посвящена глава III

¹⁴ По мнению «Независимой газеты», проект Директивы стал одной из самых непопулярных реформ и одной из причин провала Евроконституции во Франции (<http://www.ng.ru>).

¹⁵ Huge protest against Bolkenstein Directive (<http://www.spectriline.org>).

¹⁶ Такое положение вызвало резко негативную реакцию профсоюзов и «левого» крыла Европарламента. Полагали, что такой вариант вызовет «социальный демпинг» и острую конкуренцию между работниками. Отсюда и безызывственная шутка о «польском сантехнике».

¹⁷ Clark P. Services in EU (<http://www.world-psi.org>).

Директивы. Директивой установлено, что схема авторизации¹⁸ к доступу к сфере оказания туруслуг может применяться лишь в случаях:

- 1) когда схема авторизации не дискриминирует лицо, желающее оказывать услуги;
- 2) если необходимость применения схемы авторизации обоснована общественным интересом;
- 3) если установленной цели невозможно достигнуть менее ограничивающими мерами.

Статья 9 Директивы обязывает государства — члены ЕС предоставлять обоснования применения схемы авторизации.

Следует отметить, что Директивой обозначены условия, которые не могут быть установлены государствами — членами ЕС в качестве требований к поставщикам услуг, желающих осуществлять свою деятельность на их территории. Это — дискриминирующие требования, основывающиеся прямо или косвенно на гражданстве, месте жительства, месте учреждения/регистрации; запрет быть учрежденным более чем в одном государстве — члене ЕС, быть внесенным в регистры более чем одного государства — члена ЕС или быть членом профессионального союза более чем одного государства — члена ЕС; обязанность предоставить финансовую гарантию или заключить договор страхования с лицом, учрежденным в данном государстве-члене¹⁹; обязанность быть предварительно зарегистрированным в регистре или предварительно вести соответствующую деятельность на территории данного государства-члена.

При предъявлении требований государства — члены ЕС должны отвечать следующим условиям: недопустимость дискриминации, необходимость (требования должны быть обоснованы важным общественным интересом), пропорциональность (требования не могут быть строже, чем необходимо для достижения цели).

Свободе передвижения услуг в Директиве 2006/123/ЕС посвящена глава IV. Директива устанавливает, что государства-члены уважают право поставщика услуг оказывать услуги в другом государстве, чем то, в котором он учрежден. Государство-член, в котором оказывается услуга, гарантирует свободу доступа к сфере оказания туристских услуг и деятельности в этой сфере и не может выдвигать в качестве условия доступа соответствие требованиям, нарушающим принципы недопустимости дискриминации, необходимости и пропорциональности. Поставщику туруслуг согласно ст. 16 Директивы, учрежденному в другом государстве-члене, не может быть запрещено создать в данном

¹⁸ Под схемой авторизации в Директиве 2006/123/ЕС понимается процедура получения поставщиком услуг надлежащего решения компетентных органов власти относительно доступа к сфере оказания услуг или деятельности по оказанию услуг (ст. 4).

¹⁹ Однако государства-члены не лишены права требовать финансовой гарантии как таковой.

государстве-члене необходимую инфраструктуру (например, оборудовать офис для турбюро).

Национальное законодательство должно быть приведено в соответствие с положениями Директивы об услугах на общем рынке до 28 декабря 2009 г.

Рамки настоящего исследования не позволяют нам более подробно остановиться на данной Директиве, всех точках зрения на этот, безусловно, интересный документ. Принятая Директива явилась более консервативной, чем предполагалось. Некоторые ученые делают довольно острые замечания по поводу принятой версии. Так, Д. Годфриди отметил: «Услуги составляют 70 % европейской экономики. Не либерализовав полностью рынок услуг, ЕС все еще находится далеко от цели, обозначенной в Договорах 1957 года: нет никакого общего рынка... 30 мая 2006 года²⁰ европейская политическая элита похоронила саму сущность Европейского проекта»²¹.

По нашему мнению, либерализация рынка услуг в ЕС все-таки состоялась, но с оговорками, в более «мягких» формах. Применительно к рынку туристских услуг большого шага вперед сделано не было. Единственным позитивным результатом является то, что теперь поставщики туристских услуг могут осуществлять свою деятельность во всех государствах — членах ЕС, не подвергаясь дискриминации. Исключение из Директивы принципа страны-происхождения означает, что многие различия в правовом регулировании услуг в государствах — членах ЕС сохраняются. Таким образом, прогресс в реализации свободы движения услуг идет значительно медленнее, чем свободы движения товаров и лиц.

²⁰ Дата принятия основной массы поправок в проект Болкенштейна.

²¹ Service Directive: liberalization zero ([http:// www.lefigaro.fr](http://www.lefigaro.fr)).